(Ocupa la presidencia ad hoc la señora senadora Payssé).

SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 16:09).

–Damos comienzo a la sesión de hoy para recibir, en el marco del tratamiento del proyecto de ley sobre violencia hacia las mujeres basada en género, a la delegación del INAU integrada por su presidenta, licenciada Marisa Lindner; la asesora, señora Miren Braceras, y la directora del Sistema Integrado de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia –Sipiav–, señora María Elena Mizrahi. Comparten también esta instancia, por la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual –RUCVDS–, las señoras Fanny Samuniski y Graciela Navarro y la directora de Violencia de Género de Inmujeres, señora Karina Ruiz.

Cabe destacar que en esta comisión ya recibimos a los representantes del Ministerio de Desarrollo Social y a abogadas asesoras del consejo consultivo de violencia de género. Por lo tanto, ahora oiremos vuestra opinión.

Les damos la palabra.

SEÑORA LINDNER.- Buenas tardes. Mi nombre es Marisa Lindner y soy presidenta del INAU.

Realmente es un gusto poder estar en este ámbito en el marco del análisis y la discusión de un proyecto de ley que consideramos muy importante para el país, para las mujeres uruguayas y, sobre todo, para los niños y adolescentes. Esto es lo que queremos fundamentar a través de nuestra presencia hoy aquí.

Si bien este es un proyecto de ley integral destinado a garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, incluye en su contenido –en sus artículos– aspectos que son sustantivos para la infancia y la adolescencia.

El INAU ha sido parte de todo el proceso de análisis y discusión. Integra el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, ámbito desde el cual se generó el proceso de análisis y de estudio del marco normativo comparado en la región. Además, allí se analizó el marco del conjunto de leyes nacionales que dan cuenta de aspectos vinculados a los temas de la niñez y de la adolescencia, particularmente los relacionados con la violencia doméstica y con otros tipos de violencia que hoy están previstos en el marco normativo regional y en el proyecto de Código Penal, el cual esperamos que prontamente pueda ser aprobado. Asimismo, hay aspectos que están vinculados a otros marcos normativos que son sustantivos, particularmente la Ley n.º 17514, de Violencia Doméstica, y el Código de la Niñez y la Adolescencia –que es nuestro marco nacional referido a los temas de infancia y adolescencia–, así como aquellos que han intentado dar cuenta de problemáticas específicas, como la explotación sexual, comercial y no comercial, de niñas, niños y adolescentes. Este último tema fue abordado, concretamente, en la Ley n.º 18315.

Todos estos son avances muy importantes en lo que hace a la legislación de nuestro país y, en la medida en que nuestra sociedad va avanzando, no solamente en sus marcos normativos, sino también en las políticas que lleva adelante, se evidencia cada vez más una situación que realmente nos conmociona. En estos días venimos de tener varias situaciones con mucho impacto público pero que para nuestra institución son temas cotidianos de intervención, que están vinculadas con la violencia que se ejerce contra los niños, niñas y adolescentes.

Como les decía, INAU fue parte de este proceso a través de nuestra participación directa en el análisis de los marcos normativos. Consideramos que, efectivamente, era necesaria una ley integral para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres. En un momento se estuvo analizando la

posibilidad de que fuera un marco más general de violencia de género y generaciones, pero en el proceso de discusión se vio necesario ahondar en torno a lo que es la problemática específica de género que, insisto, consideramos que tiene repercusiones y avances muy sustantivos para el conjunto de la niñez y la adolescencia. Este marco –que en su fundamentación realmente creo que se extiende y profundiza en dar elementos generales de la situación de violencia en nuestro país– hace una síntesis de lo que han sido las políticas públicas dirigidas a esta temática y los avances generales que ha tenido nuestra sociedad en relación a la visibilidad de esta problemática. Se trata de una problemática que no es nueva pero en la que, básicamente –y esto creo que es la conclusión a la que todos adherimos–, necesitamos pasar a otra etapa en lo que respecta a los marcos legislativos. Algunos hablan de leyes de tercera generación, donde luego de generar y acumular normas específicas vamos a leyes integrales y abarcativas de la complejidad de la problemática.

En este sentido creemos que el proyecto de ley a estudio incorpora dos aspectos relacionados con la niñez y la adolescencia en los términos más generales. Ante todo –y creo que también es un avance muy importante–, conceptualiza el término de mujer en la forma más abarcativa, es decir, en la propia definición habla de las mujeres desde que nacen hasta que mueren, hecho no menor, ya que muchas veces la conceptualización de mujer se asocia a la vida adulta. Por lo tanto, consideramos que este proyecto de ley es abarcativo, desde su definición, de la situación de las niñas y las adolescentes mujeres.

Por otra parte, integra otras perspectivas de análisis, como la étnico racial y aspectos relacionados con lo generacional y con las orientaciones sexuales, porque es una iniciativa abarcativa de las mujeres que han definido situaciones vinculadas a su orientación sexual, lo que da una mirada amplia a lo que implica el concepto de mujer.

Insisto, en lo que tiene que ver con nuestra institución y con nuestros cometidos, en primer lugar rescatamos que esta iniciativa es abarcativa de las niñas y adolescentes.

En segundo término, por la materia que integra este proyecto de ley, en su complejidad, tiene aportes que consideramos muy importantes en lo que tiene que ver con los niños, hijos e hijas de mujeres que sufren situaciones de violencia. Es decir que cuando hablamos de un marco normativo dirigido a mujeres adultas esto trae aparejado aspectos que están en el texto de la iniciativa y refieren a cuáles son los procesos que se deben llevar adelante en relación a los hijos de estas mujeres. Creemos, repito, que este es un aporte abarcativo y que, efectivamente, repercute en las situaciones que hoy, de alguna manera, matrizan en torno a lo que son los aprendizajes de los niños y los adolescentes que viven y crecen en hogares donde se dan situaciones de violencia doméstica o en los distintos ámbitos como el doméstico, comunitario y educativo. Por lo tanto, básicamente dan integralidad a esto que, para los niños y adolescentes de nuestro país, son aprendizajes que luego matrizan también en las oportunidades y las posibilidades de resolver sus vínculos de forma no violenta.

En este sentido, este marco integra una visión global de las distintas formas en las que se expresa la violencia. Me refiero a elementos importantes que no están contemplados en el marco normativo actual, vinculados a violencias simbólicas asociadas, por ejemplo, al acoso sexual callejero del que son víctimas muchas adolescentes.

Asimismo, hablamos de situaciones relacionadas con el ciberacoso, que para los niños y adolescentes se está colocando en agenda y el número de denuncias es muy relevante en nuestro país. Sobre este tema, paralelamente al Seminario Niñ@ Sur, durante la presidencia pro tempore de Uruguay en el Mercosur, que contó con la participación de altas autoridades en derechos humanos, el INAU compartió la idea de realizar una consulta regional con niños, niñas y adolescentes de la región, en la que tomaron parte niños de diez países. En esa iniciativa, los niños generaron recomendaciones a los Estados, precisamente sobre el tema del ciberacoso. Por nuestra parte, consideramos que el marco normativo actual, de alguna forma, refleja algunas de las preocupaciones planteadas por los propios niños y adolescentes.

Por otra parte, el INAU quiere destacar elementos que integran la ley en todo el proceso general de situaciones de violencia basada en género y que tienen que ver con la prevención, la atención, la protección y la reparación. Esto es muy importante en cuanto a clarificar la necesidad de

participación en el diseño, la evaluación y el monitoreo de las políticas en esta materia. En este tema el instituto ha avanzado en los últimos años en cuanto a dar respuesta a esta problemática a través de diversos dispositivos que atienden, particularmente, las situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes por distintas modalidades. Básicamente, INAU trabaja en el ámbito interinstitucional público en el que también participa la sociedad civil, generando distintos dispositivos. De todos modos, consideramos que el marco de la ley permite una integralidad que también incluye aspectos vinculados a la reparación, que es un elemento sustantivo aportado por este proyecto de ley.

Asimismo, la iniciativa hace relación a lo que deben ser los servicios y las prestaciones mínimas, tanto para la atención de mujeres víctimas, como en lo que refiere a la incorporación de medidas específicas para niños, niñas y adolescentes. Tanto desde su conceptualidad como en el propio articulado, se plantean elementos que permiten la superación de modelos tutelares y asistencialistas; se pone mucho énfasis en la prevención y la promoción desde las propias políticas públicas.

Por otra parte, en el articulado se han incluido elementos referidos a lo que viven cotidianamente los niños, niñas y adolescentes en nuestra institución cuando sufren situaciones de violencia doméstica. Me refiero a la creación de juzgados que atiendan los distintos temas implicados. La ley avanza en este sentido.

Sabemos que en terminología no son multimateria, pero en definitiva se estaría habilitando a que el acceso a la justicia de los niños, niñas y adolescentes no tuviera todo ese tránsito desgastante que revictimiza y no permite dar respuestas adecuadas a la problemática. Ese periplo que hacen las mujeres por los juzgados de familia especializados, por los juzgados de familia y por los juzgados en lo penal lleva a situaciones en las que el propio sistema no contribuye a que se dé sostenibilidad y continuidad a esos procesos. Hay situaciones de mujeres víctimas de violencia que tienen que hacer la denuncia ante el juzgado de familia especializado, después se tienen que resolver la tenencia y el régimen de visitas en el juzgado de familia y, si hay que dar cuenta de la comisión de algún delito, tienen que ir a un juzgado en lo penal y, ni que hablar en situaciones en las que el daño es mucho mayor, como cuando hay delitos sexuales.

Nosotros consideramos que este proyecto de ley realmente avanza en uno de los temas de agenda de larga data de aquellos que trabajamos en violencia de género y violencia a niños, niñas y adolescentes; la posibilidad de que en una primera audiencia se tome una resolución de protección es un salto efectivamente en calidad que nos permite el marco normativo. El hecho de que los juzgados de familia especializados en violencia de género puedan dar cuenta de procesos que integren tanto las medidas de protección como la pensión alimenticia, la tenencia y la supervisión de visitas por un período mínimo de tres meses contribuye a lo que nosotros visualizamos cotidianamente desde nuestra institución y tiene que ver con aspectos que van más allá de la legislación vigente y de los servicios que hacen fracasar los procesos, ya que es muy difícil para las mujeres dar sostenibilidad a todo lo que les exige el sistema para acceder a la justicia.

A su vez, el proyecto de ley tiene elementos que consideramos relevantes, como la pérdida de la patria potestad en caso de femicidio, tema en el que el INAU interviene cotidianamente cuando se produce el homicidio de mujeres que dejan niños y el propio progenitor adulto que perpetró el asesinato se suicida. En materia de legislación, existe una ley que busca reparar una parte que, si bien no es la más trascendente en la vida cotidiana de los niños, es fundamental para ellos. Me refiero a la mal llamada ley de niños que se quedaron sin padres, que apoya y hace un seguimiento que se puede efectivizar en una ayuda económica mínima que es muy importante. Muchas veces hemos tenido casos en los que se produce el homicidio de la madre de un niño y, más allá del procesamiento o la sentencia que recae sobre el progenitor, el niño queda en una situación muy compleja.

Estos casos han hecho que la institución desarrolle metodologías y elabore trabajos de apoyo en situaciones de crisis. En enero de este año tuvimos el caso de una funcionaria del INAU que fue asesinada y sus hijos estaban en la misma casa. En estos casos, los niños privados del cuidado de sus progenitores tienen que ser acompañados por familiares o ser incluidos en procesos de institucionalización que reafirman o reiteran la situación de violación de derechos y de revictimización.

En este proyecto de ley se modifican –sabemos que hay elementos que, de alguna forma, se plantean como escenarios complementarios en lo que puede ser la aprobación del Código Penal en relación con los delitos sexuales y apostamos a que efectivamente se incorporen las recomendaciones realizadas en este ámbito parlamentario– algunos aspectos que, a nuestro juicio, son sustantivos e implican, desde el propio marco normativo, poder hablar de abuso sexual incorporando el concepto de que este no solamente es el contacto físico o la penetración. Son elementos muy importantes en los procesos de acceso a la Justicia y en la reparación. Estos elementos también requieren, como bien se plantea en el articulado, diferenciar las distintas situaciones que se producen en el abuso sexual a niños, niñas y adolescentes. Vemos esto como un avance realmente muy importante.

Por otra parte, en el marco normativo también se incluye el tema de las visitas, que sabemos que es polémico, pero consideramos que es muy importante que esté integrado a la ley. Para los que trabajamos con niños y adolescentes ese tema siempre es complejo porque tiene que ver con los derechos del niño. En ese sentido, por supuesto que, desde lo que son los mandatos legales, reiteramos el interés superior del niño, pero consideramos que hay situaciones particulares en las que existe riesgo y es importante que el juez, a la hora de definir las medidas de protección, incorpore el hecho hasta tanto se sustancien el proceso y la evaluación de las medidas interpuestas en cuanto a que los niños puedan no tener visitas del maltratador. Este es un aspecto que creo que tiene un valor importante de orientación al propio sistema de justicia en torno a las medidas a tomar en situaciones de riesgo.

El marco normativo también incorpora temas que han estado en discusión a nivel público y, en tal sentido, queremos aportar elementos que fueron definidos en el marco de la reunión de altas autoridades de derechos humanos del Mercosur vinculados a la declaración sobre alienación parental. Esto que incluye el marco normativo sobre el tema del SAP, de alguna forma también hace a elementos que son muy importantes a la hora de analizar y valorar los aspectos relacionados con situaciones de violencia de género que básicamente están vinculadas a los niños.

La declaración de la 26.ª Reunión Ordinaria de la Comisión Permanente «Iniciativa Niño Sur» plantea que las delegaciones de los Estados presentes, los organismos internacionales, la sociedad civil y los niños, niñas y adolescentes no reconocen la existencia del denominado síndrome de alienación parental en concordancia con lo manifestado por la Organización Mundial de la Salud como forma de invalidar la palabra de los niños y los adolescentes. En este marco, tomando las conclusiones del seminario internacional, ya es hora de una vida libre de violencia para niños, niñas y adolescentes hacia el 2030. Por otra parte, esto es un mandato de los objetivos de desarrollo sustentable de Naciones Unidas al 2030: se propone la adopción de acciones y estrategias a fin de garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de todos los niños y adolescentes en su calidad de sujetos de pleno derecho para la prevención y atención del maltrato y abuso sexual con la finalidad de ofrecer debida protección y restitución de los derechos a las víctimas.

Esta declaración, que fue incorporada a las resoluciones de la Comisión Permanente de Altas Autoridades de Derechos Humanos, fue avalada por los países de la región que estuvieron presentes y propuso una serie de recomendaciones al país que consideramos oportuno incorporar en el marco normativo que se está discutiendo.

SEÑORA NAVARRO.- Para nosotras es muy valioso este instrumento que permite llenar vacíos legales existentes que dificultan el acceso de las mujeres a la Justicia. En ese sentido, se trata de un proyecto que ha sido trabajado en conjunto con la sociedad civil y que apoyamos plenamente. Si bien es perfectible, lo consideramos muy valioso en este momento porque llena muchos de los vacíos existentes que hacían a la igualdad de las mujeres ante la Justicia.

SEÑORA SAMUNISKI.- Ante todo, pido disculpas por haber llegado tarde; tuve una serie de inconvenientes que no voy a detallar. En cambio, sí quiero enumerar los factores por los que apoyamos esta iniciativa en cuya elaboración participamos.

Desde hace mucho tiempo ha sido una gran preocupación para nosotros –y lo venimos señalando, sobre todo en el Poder Judicial– el hecho de que Uruguay está desacompasado con las disposiciones internacionales que firma y ratifica pero después no aplica. Eso lo vemos en muchos

campos, y en lo que tiene que ver con la violencia de género o contra niñas, niños y adolescentes es especialmente claro el desfasaje.

Por eso, muchas de estas disposiciones internacionales están orientando la redacción de este proyecto de ley que, ciertamente, es muy ambicioso. Todas las leyes integrales lo son: pretenden cubrir muchos frentes, y esa dificultad ya se percibió en los procesos realizados por otros países de América Latina –unos seis o siete– que han aprobado normativas similares.

La iniciativa toma muchos de los contenidos de los compromisos en los que estábamos en falta y establece una forma de adecuación del aparato estatal, que tiene que transformarse, reorganizarse, revincularse en sus partes, para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.

Si bien los objetivos son la prevención, protección, investigación y sanción, también incorpora la reparación. Si bien lo hace en forma muy incipiente, al menos es algo; han pasado ya catorce años desde que se aprobó la Ley de Violencia Doméstica y recién ahora se incorpora este concepto.

Asimismo, el proyecto de ley retoma algunos conceptos que parece mentira que haya que reiterarlos. La ley de Violencia Doméstica del año 2002 ya establecía que sus contenidos eran de orden público, pero a veces parece que nadie se acuerda. Hace catorce años que lo tenemos establecido legalmente pero no siempre se actúa en ese marco.

Por otro lado, se regulan los criterios de interpretación, con la idea de que en caso de duda siempre debe prevalecer la interpretación más favorable a la mujer o a la niña, niño o adolescente en situación de violencia, de modo de confirmar y hacer efectivos esos derechos.

Se incorpora una definición de violencia doméstica más amplia y precisa que la establecida en la ley respectiva y se definen las distintas formas de violencia, incluida la violencia simbólica –que no estaba prevista–, así como también los diferentes espacios de la violencia, es decir, no solamente el doméstico o privado, sino aquella que se produce en espacio comunitario y, sobre todo, institucional. Desde hace mucho tiempo venimos hablando de la violencia que se ejerce sobre las personas cuando se las posterga y no se las atiende como merecen o necesitan. Todas estas situaciones son una forma de abuso de poder institucional, es decir, de la institución centrada en sí misma y no en el criterio de servicio público.

La iniciativa propone una organización del sistema interinstitucional que dé respuesta a la violencia de género, ubicando a Inmujeres como el organismo rector. Sabemos que Inmujeres no es un ministerio y que tiene una posición relativamente débil para ser un organismo rector, dado que ello implica la coordinación de muchos ministerios. Si bien vemos un riesgo potencial en ese aspecto, pensamos que con el tiempo se lo podrá enfrentar y evitar las consecuencias.

Se propone, además, la creación de un observatorio sobre la violencia basada en género hacia las mujeres, tema sobre el que también venimos hablando desde hace mucho tiempo a nivel de la red. En realidad, consideramos que el observatorio debería ser externo a la institución observada u objeto de observatorio pero, en fin, al menos empezamos por algo.

La obligación de las instituciones del Estado de articular y ejecutar esta política –que termina siendo una política pública–, estableciéndose una red de servicios de atención a mujeres objeto de violencia de género, es una innovación que recoge una fuerte y vieja demanda.

En el proyecto de ley se regulan cosas muy concretas. Por ejemplo, hay disposiciones vinculadas a los problemas de vivienda que pueden surgir frente a casos de violencia que llevan a que alguien deba salir de la casa, qué pasa si esta es propiedad de quien la deba abandonar, etcétera. Son situaciones complicadas en las cuales confluyen varias líneas de derecho, por decirlo de alguna manera. Creemos muy importante regular este tema. Lo mismo sucede en materia de salud y a nivel de la facilitación de la permanencia en el sistema educativo de las víctimas de violencia doméstica que, muchas veces, son las víctimas indirectas, es decir, los niños. Los niños no son objeto directo de violencia pero sí víctimas y objetos indirectos de la violencia global que se vive en una familia o grupo; por lo tanto, muchas veces deben cambiar de lugar, por ejemplo, ir a la casa de los abuelos o cambiar

de escuela. En la norma quedaría definido el mecanismo que permita asegurar que ese cambio sea viable. A su vez, también se alude a las políticas de reinserción laboral de las víctimas, por el tema de los traslados.

Otro aspecto muy interesante es el de la facilitación de la inserción laboral de las mujeres.

En lo que respecta a las normas generales para la valoración de la prueba, es muy importante lo que se propone. En la mayor parte de los delitos, la valoración de la prueba se basa en elementos objetivos, mientras que aquí los elementos objetivos probables, comprobables y externos no existen, son situaciones que se producen en la intimidad o en el ámbito de lo privado. En esos casos las pruebas o los indicios tienen que depender de la sana crítica del operador actuante orientada, a su vez –por lo que veíamos al principio–, por el criterio de dar prevalencia al relato y a la situación de la víctima. Esto es algo que contradice lo que se plantea en el ámbito penal; me refiero a aquello de que en caso de duda, se presume la inocencia. Aquí, en caso de duda, se da más peso a la posible declaración de la víctima, es decir que se pone por encima su situación y su necesidad.

Hay algunas innovaciones que nos parecen sumamente trascendentes como, por ejemplo, lo que recién mencionó la licenciada Lindner en cuanto a la prohibición de alegar el síndrome de alienación parental para justificar la desvalorización y no tomar en cuenta las declaraciones de los implicados. Reitero: estoy hablando de la prohibición de alegar SAP, para evitar esta desacreditación automática del testimonio en base al sistema de creencias de los operadores que, en realidad, no están vacunados contra la subjetividad, es decir, su sistema de creencias funciona para hacerles valorar, en más o en menos, el mismo hecho que otro operador podría catalogar de manera distinta.

Por otra parte, en la Ley de Violencia Doméstica se establece la obligación del funcionario público de informar y denunciar las situaciones de violencia de las que esté en conocimiento. Ya no es posible aquello del retiro de la denuncia, aunque sigue funcionando, si bien teóricamente no podría hacerlo. De lo que se habla ahora es de la obligación de denunciar las situaciones de maltrato, violencia sexual y explotación sexual. Esa responsabilidad del funcionario público se extiende a los no públicos en cuanto a las situaciones a denunciar y a proteger.

Este proyecto establece la unificación de la competencia de los tribunales y las fiscalías, algo que también venimos reclamando desde hace mucho tiempo. Estoy hablando de los tribunales multifunción, es decir, que puedan atender los problemas de violencia doméstica, de familia y de competencia penal que se planteen en una misma situación, en vez de lo que sucede actualmente en que cada uno de esos aspectos hay que tramitarlos por separado. Hoy los casos de violencia doméstica se consideran, primero, en la comisaría y después en el juzgado especializado; si este último percibe un problema penal o, mejor dicho, penalizable, se deriva al juzgado penal; a su vez, otras situaciones como, por ejemplo, un eventual divorcio, las pensiones alimenticias o los regímenes de visitas, tienen que tramitarse en un juzgado de familia común. En consecuencia, jueces diferentes analizan aspectos fraccionados de un problema que es todo uno, en el sentido de que conforman una misma situación. Entonces, se propone evitar ese fraccionamiento, que ya no se dé aquello de los expedientes dispersos en los espacios de los juzgados y que estén unidos en uno solo, de modo que el juez pueda opinar sobre lo global de la situación.

Se unifica el trabajo de las fiscalías, que también pasan a ser multifuncionales, con lo cual los juzgados y las fiscalías actúan en forma aunada. Y se mantiene la competencia de urgencia de los juzgados de paz en los casos penales, lo que es muy importante, sobre todo, pensando en el interior, donde los juzgados son pocos y están muy lejos de las casas de la gente. En esos casos, los juzgados de paz –aun aprobado el nuevo CPP– quedarían, de todos modos, habilitados para atender estas situaciones de urgencia. De hecho, lo que se hace es una especie de fuero de atracción. A partir de la denuncia de violencia doméstica, los demás aspectos vinculados al caso entran en el mismo expediente, se manejan de una sola vez.

También se establecen cambios importantes en la duración de los juicios. Por ejemplo, a partir de la denuncia, en 48 horas hay que hacer una evaluación del riesgo y 48 horas después, como máximo, se debe realizar la audiencia, sabiendo qué riesgo esconde la situación. Luego, una vez que se decretan las medidas cautelares, 30 días antes de terminadas, hay que hacer la audiencia evaluatoria del desarrollo de la situación para ver cómo se han manejado en los meses en que

funcionó la exclusión del hogar y la prohibición de comunicación, y qué efectos y cambios se han producido. Lo que faltaría –me parece fundamental, aunque sé que no hay recursos para ello– es que en esos meses fuera obligatoria la atención a ese grupo familiar, que las mujeres y los niños implicados en esa situación de violencia que determinó la exclusión del hogar del agresor puedan pensar en su situación, revitalizar sus recursos internos, trabajar sobre sí mismos como para que, si la persona vuelve al núcleo familiar, lo encuentre mejor desarrollado, mejor parado, más lúcido, más consciente de sus derechos, de lo que no debió suceder, de lo que no tiene que volver a ocurrir e informado de los recursos disponibles frente a situaciones problemáticas. Eso no está establecido acá, pero sería interesante que sí se incluyera como algo obligatorio, como una garantía de que durante la exclusión del hogar seguramente habrá una oportunidad de crecimiento personal.

Se prohíben la conciliación, la mediación y las medidas recíprocas y se reitera el deber de fundamentar la no aplicación de las medidas. En realidad, es un trámite formal que siempre hay que hacer, pero no se hace.

Asimismo, se amplía el conjunto de las medidas cautelares potenciales, en particular las de violencia económica, porque se prohíben los actos de disposición de las empresas familiares. Eso es muy importante porque, cuando hay bienes, generalmente la persona que ejerce la violencia aprovecha a ejercer violencia económica, patrimonial y eso ahora quedaría frenada.

Se incorporan algunas definiciones con respecto al feminicidio, que si bien puede ser una hipótesis, es algo que nos parece muy importante. Se establece el feminicidio como un agravante en caso de homicidio y se fijan algunos criterios para evaluar cuándo es feminicidio, o sea, un homicidio basado en el odio y el desprecio. Por lo tanto, se ofrece al operador, en este caso el juez o el fiscal, una idea más clara de cuándo evaluar si esto es un feminicidio o un homicidio en el cual murió una mujer. Cuando la motivación es el odio y el desprecio, hay algunos indicadores expresados en ciertas conductas objetivas que dan elementos a los jueces para evaluar.

Otra cosa que, aunque parezca pequeña también es importante, es informar a la víctima cuando el condenado sale en libertad, de modo que tome sus precauciones y se organice para los cambios.

A su vez, algo que nos parece muy relevante es la modificación del artículo 36 del Código Penal que, de hecho, abre la puerta para considerar lo que llamamos el «homicidio liberador». La modificación propuesta refiere al estado de intensa conmoción provocada por el sufrimiento crónico producto de violencia intrafamiliar. Luego siguen varios numerales, pero básicamente habla de la posibilidad de entender la situación de mujeres que terminan por matar a la persona que las estuvo atormentando durante tantos años porque ya no pueden más.

Con respecto a este asunto, recuerdo que hace muchos años atendí un caso que me impresionó muchísimo. Una mujer estaba en la cocina y el hombre la estaba persiguiendo. Ella agarró un cuchillo y se lo mostró; como el hombre iba corriendo hacia ella, terminó apuñalado por su propio impulso. Ese día recibimos muchísimas llamadas de gente del barrio, de personas que nos pedían que hiciéramos algo, que habláramos con alguien porque esa mujer había matado a un hombre que todo el mundo sabía que le había destrozado la vida, el cuerpo, el alma y todo durante muchos años. Los vecinos conocían perfectamente esa situación. Sin embargo, la mujer fue procesada, quedó presa y no fue atendida ni siquiera durante las visitas carcelarias como para recibir un indulto. Simplemente quedó como homicida y no hubo arreglo. No hubo siquiera acortamiento de la pena por buen comportamiento, por tener hijos ni por ninguna otra razón.

Hay otras modificaciones importantes con respecto a algo que en el Código Penal no se exige como antes. Cuando el artículo 123 bis de este código se refería a la violencia, las lesiones aparecían como indicador fundamental; la formulación de lo demás quedó demasiado difusa. Lo que sucede es que muchas veces no hay lesiones, pero sí amenazas, sustracciones, destrucción de documento público y muchísimas situaciones que, cuando no forman parte de violencia doméstica, cuando tienen que ver con otro tipo de delito, se visualizan fácilmente como asuntos penales. Pero, reitero, cuando vienen incluidas en situaciones de violencia doméstica parecen menores y no se toman en cuenta como para determinar la responsabilidad penal.

El último aspecto que quiero señalar es que también se tipifican los delitos de divulgación de imágenes y grabaciones de contenido íntimo, embaucamiento de personas menores de edad con fines sexuales por medios tecnológicos. Esto es algo que hace unos años nos habría asombrado y no habríamos entendido bien a qué refería, pero ahora sí comprendemos perfectamente a qué hace alusión. Por lo tanto, nos parece un avance su inclusión en esta ley integral. Como decía la señora Navarro, puede ser perfeccionado, pero es un muy buen punto de partida. Básicamente, como integrante de la sociedad civil, recoge gran parte de las demandas históricas que venimos reiterando desde hace muchos años.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si ningún otro integrante de la delegación desea hacer uso de la palabra, le damos la palabra a la señora senadora Xavier que desea hacer una consulta.

SEÑORA XAVIER.- Agradezco a la delegación que haya concurrido a esta comisión y las exposiciones realizadas.

Quisiera preguntarles –porque todavía no me he adentrado demasiado en el estudio del proyecto de ley– cómo se trata el tema del funcionario público que comete violencia de género y si esto habilita una protocolización. Planteo este asunto porque lo vemos incluso en los espacios públicos donde la naturaleza del organismo tiene que ver con la represión y aspectos que hacen más violenta la relación entre los pares, y muchas veces son parejas que están dentro del mismo espacio institucional.

Me gustaría tener más claro cómo ingresa este proyecto en ese problema, que es tan frecuente y tan difícil de abordar, porque muchas veces hay jerarquías entre los funcionarios involucrados y eso hace que sea más difícil resolver la situación.

SEÑOR OTHEGUY.- Quiero agradecer la presencia de nuestras invitadas y formularles dos consultas.

La primera de ellas es con respecto al organismo rector de la política. Estas leyes integrales tienen un componente muy fuerte de transversalidad al conjunto del Estado y también de rediseño organizacional. La duda que me surge es si, en este caso, la dirección del ministerio tiene las competencias necesarias para promover las transformaciones que una ley de estas características implica.

La segunda consulta, que también se relaciona con esto, tiene que ver con lo siguiente. No cabe duda de que este es un proyecto muy trascendente, pero también es cierto que, una vez aprobadas las leyes, la realidad no cambia al otro día. Hay que generar un conjunto de acciones, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, como para que las leyes después tengan un efecto en la realidad. En ese sentido, consulto al INAU si en su planificación estratégica tienen incorporado algún componente, ya sea de divulgación o de facilitación de estos procesos, relacionado con la aprobación de este proyecto de ley.

SEÑORA LINDNER.- En cuanto a la pregunta de la señora senadora Xavier, el proyecto de ley incorpora el artículo 52, que consideramos muy importante porque da un marco posible para el desarrollo de líneas de trabajo que sean garantía. Justamente, este ha sido uno de los temas de preocupación del actual directorio del INAU y, al definir como uno de sus cinco ejes prioritarios para este quinquenio la vida libre de violencias, incorporamos un contenido en referencia al tema de la violencia institucional. Efectivamente, nosotros decimos que para que las cosas puedan tener repercusiones en otros ámbitos, tenemos que empezar por casa. En este aspecto, debemos considerar lo que significa trabajar en una institución de estas características, que es rectora de los temas de infancia y adolescencia pero además es de protección integral. Incluso, algunos de sus programas son de respuestas totales. Ahora se ha separado la institución vinculada a las medidas privativas y no privativas de libertad, pero nosotros, como INAU, seguimos teniendo la competencia de la protección 24 horas que, en definitiva, hace a situaciones en las que los niños que tienen disposición judicial sean atendidos en nuestros programas.

Por lo tanto, este tema de la violencia institucional es trascendente para nosotros y consideramos que el marco normativo nos apoya en el desarrollo de algunas de las líneas de trabajo que la institución lleva adelante a partir de ámbitos que ya están creados. El INAU tiene un área de

auditoría a la que hemos puesto en diálogo con la Institución Nacional de Derechos Humanos. La metodología de monitoreo de los servicios del INAU es muy interesante en cuanto a los procesos de detectar a tiempo situaciones que puedan dar cuenta de procesos de violación de los derechos de los niños. Ahora bien; consideramos que esta área de auditoría no alcanza, y este es el análisis de diagnóstico que tenemos y estamos trabajando a partir de consultorías que cuentan con el apoyo de Unicef. En concreto, estamos haciendo un análisis de los marcos vinculados a los procesos administrativos. En este sentido, estamos analizando el Decreto 500, que da cuenta de tales procesos, y pensamos hacer consultas jurídicas así como también desde el punto de vista de lo que son las técnicas de trabajo con los chiquilines, que requieren ser revisadas. En este momento el INAU se encuentra revisando su normativa dado que los procesos administrativos –que dan cuenta de una investigación de urgencia, posteriormente de una investigación administrativa y, luego, si hay elementos, del sumario–, en realidad son de muy larga data, y a las situaciones por las que pueden atravesar los niños vinculados a la institución –que pueden ser violentados a través de circunstancias relacionadas con los propios funcionarios y funcionarias– responden en lo administrativo pero no dan garantías a las necesidades que se imponen frente a tales situaciones de violencia. Consideramos que el artículo 52 brinda un respaldo a lo que hoy consideramos necesario, que es revisar aspectos que ofrezcan mejores garantías en los procesos de protección de los niños que sufren situaciones de violencia.

En relación también con lo anterior, estamos creando un marco –que consideramos novedoso en el contexto de la institucionalidad pública– y analizando la posibilidad de que dentro de la propia área de auditoría exista un equipo de trabajo específico para atender las situaciones de violencia generadas por niños, niñas y adolescentes al cuidado de nuestra institución. Queremos dotar de las condiciones y los recursos humanos para que las situaciones de denuncia no se transformen en cuestiones administrativas o de proceso, sino que den respuesta de garantías a los niños y los adolescentes.

Por otra parte, también estamos trabajando en una línea de denuncia. Sin duda, esto nos va a llevar un cierto tiempo porque no se trata solamente de generar una línea de denuncia –además, ya contamos con la Línea Azul–, porque al igual que pasa en las familias los niños que están de alguna forma al resguardo de nuestra institución necesitan ciertas garantías para denunciar, porque son los lugares donde viven, son los lugares de referencia y, por lo tanto hay que generar procesos y mecanismos que efectivicen la sostenibilidad. Por eso estamos trabajando en líneas que permitan denuncias de manera más directa por parte de los propios niños. La Línea Azul es más general, es para el conjunto de la ciudadanía; básicamente, recibe denuncias de adultos sobre situaciones de maltrato y abuso de niños. Creemos que deben generarse nuevos mecanismos, pero no solamente hay que pensarlos, sino también sostenerlos, vinculándolos con herramientas informáticas, el propio Plan Ceibal, etcétera. Hay muchas ideas, pero luego está la contracara de que si un niño genera una denuncia debe haber condiciones que permitan garantizar sus derechos. En este sentido, hay un artículo que plantea que los procesados o condenados por delitos vinculados a violencia de género, incluidos los temas de explotación sexual, quedan suspendidos en el ejercicio de sus funciones educativas, docentes y de servicios de salud, por un plazo de 10 años, si recayera sentencia de condena o hasta su sobreseimiento o absolución. Es una disposición que pretende dar garantías en ese sentido.

El proyecto de ley contiene ciertos elementos desde el punto de vista jurídico normativo que abren la posibilidad de trabajar una línea que dentro del Estado consideramos muy incipiente y en la que entendemos necesario acumular y dotar de capacidades y especialización. Los procesos administrativos, cuando se vinculan a violaciones de derechos, requieren profesionales. En el aspecto judicial, el INAU tiene un área de jurídica del niño, niña y adolescente pero, obviamente, aquí hay elementos muy importantes relacionados con la formación de las personas que luego intervienen en los procesos administrativos, tanto en los sumariales como en las investigaciones administrativas. Al respecto, sentimos que todavía existen carencias porque se requiere una profesionalización en consonancia con los aspectos conceptuales que está definiendo esta ley, junto con la normativa y la legislación vinculada a la niñez y la adolescencia.

Con respecto a lo mencionado por el señor senador Otheguy sobre la institucionalidad, queremos recordar que a partir de lo establecido por la Ley n.º 17514 somos parte del actual Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. Sin duda, hay aspectos a estudiar, y se plantearon en esta mesa, como el tema de las rectorías. Creemos que en ese plano es muy importante el tema de la especialización, que debe contar con mayor respaldo por parte de los ministerios o

secretarías de Estado. En definitiva, hay elementos muy importantes que tienen que ver con la especialización en las temáticas y es necesario el fortalecimiento de esos mecanismos.

Consideramos que en Uruguay hay un importante número de leyes que marcan espacios de coordinación y articulación interinstitucional, lo que ha sido un avance y también, al mismo tiempo, un problema, dada la necesidad de dotar a esos nuevos mecanismos de equipos que puedan darles sostenibilidad. En este caso INAU, como organismo rector, tiene competencias en cuanto a ejercer la rectoría sobre los espacios vinculados con temas de violencia contra niños y adolescentes, como el Sipiav, y también competencias dadas por decretos a partir de la ley de explotación sexual comercial y no comercial; en este último caso, me refiero al Conapes, que también preside INAU. Estos espacios, que requieren especialización y la presencia de INAU como organismo rector en temas de infancia y adolescencia, no necesariamente deben competir, sino ser complementarios con la rectoría en los temas de violencia de género; al ser parte integrante y tener espacios propios de incidencia en torno a la definición de políticas en lo que tiene que ver con la infancia, perfectamente pueden ser complementarios y compatibles sin renunciar a la especificidad y a los mandatos que nuestra institución tiene en temas de niñez y adolescencia.

SEÑORA MIZRAHI.- En mi calidad de directora del Sipiav, quisiera complementar lo que acaba de manifestar la señora Lindner.

El artículo 50 del proyecto de ley a estudio dice lo siguiente: «Los organismos e instituciones públicas y privadas, cualquiera fuere su forma jurídica, deben adoptar medidas para la prevención, protección, investigación y sanción de la violencia basada en género que ocurra en el ámbito intrainstitucional, ejercida por el personal a su cargo, respecto de otros funcionarios, de trabajadores o de usuarios o usuarias de los servicios». Creo que lo que recién preguntaba la señora senadora Xavier está contenido en la ley.

Con respecto a la interrogante que hacía el señor senador Otheguy, señalamos que si bien Inmujeres y el INAU son los organismos rectores, el tema de la violencia involucra al conjunto de la sociedad, es decir, lo consideramos un tema estructural que debe abarcar la salud, la educación y el resto de las políticas públicas. En realidad, lo que hacen los organismos –como el consejo consultivo– y el sistema de protección es liderar los espacios donde se planifican y trabajan las políticas públicas desde los diversos ámbitos, en la medida en que debemos dar respuesta en cada una de las instituciones al tema de la violencia. Y los responsables, en última instancia, son los organismos rectores de esas políticas. Tanto en el consejo consultivo como en el Sipiav trabajamos con la educación, con la salud, con el Ministerio del Interior, con la sociedad civil y con todos los organismos para poder generar políticas públicas y un sistema de respuestas que no abarque solo a una institución, sino a todos los operadores donde sea que se paren, porque, en realidad, la violencia –tenemos datos del Observatorio del Ministerio del Interior– abarca a muchos hogares uruguayos.

SEÑORA SAMUNISKI.- En forma paralela al trabajo realizado en este proyecto de ley, se elaboró un segundo plan nacional de violencia contra la mujer –en esto estábamos en deuda en el consejo consultivo, pues hubo uno que funcionó durante cinco años, pero ya hacía cuatro que no teníamos plan– que incluye algunos aspectos relativos a los niños. Lo interesante es que sin una rectoría autoritaria, del tipo «yo tengo el poder de exigir que esto se haga así porque está escrito», se hizo un trabajo colectivo en el que cada uno de los organismos que integra el consejo nacional consultivo elaboró un plan con las acciones a tomar en relación con la violencia en los próximos dos años. La idea era un plan breve, de dos años, como un primer esbozo que nos diera la posibilidad de ir pensando en el próximo con mayor profundidad y extensión en el tiempo. A todos nos pareció muy interesante que se pudiera hacer algo así, pensando qué podíamos hacer en la práctica desde los distintos ministerios respecto a la ley que se estaba gestando. En ese marco se planificó este plan nacional para los próximos años, con compromisos ministeriales e institucionales de todo tipo, en consonancia con el contenido de la ley. Y lo cierto es que hubo una rectoría colectiva de hecho, que asumió colectivamente la responsabilidad de elaborar caminos de efectividad.

SEÑORA RUIZ.- Soy la directora de la división Violencia basada en Género del Instituto Nacional de las Mujeres.

Con respecto a la institucionalidad, claramente este proyecto de ley menciona a Inmujeres como el órgano rector de las políticas públicas para una vida libre de violencia para las mujeres. En ese sentido, quiero reafirmar lo planteado tanto por la delegación del INAU como la sociedad civil, en el sentido de que Inmujeres actualmente preside el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. La idea es que en el marco de esta ley se conforme un nuevo consejo y que Inmujeres siga en ese rol de presidencia.

Creo que en estos años Inmujeres se ha ido fortaleciendo, tanto en su estructura organizativa como en su presupuesto, y por eso ha tomado como una línea estratégica de trabajo la lucha contra la violencia de género. Para eso ha creado una división específica dentro de su estructura, la de Violencia basada en Género, que tiene cuatro departamentos: el Sistema Interinstitucional de Respuesta a la Violencia de Género, el de Prevención de la Violencia y la Promoción de Derechos, el de Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Respuesta a la Violencia y el creado a partir de esta nueva Administración, que es el de Generación de Conocimiento y de Herramientas Metodológicas.

El Instituto Nacional de las Mujeres se ha venido preparando y fortaleciendo para poder ejercer este rol de rectoría. Si bien por ley es una rectoría vinculada a las políticas de género, ahora estaría asumiendo además una rectoría en las políticas de violencia basada en género.

Así como preside el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, también preside el Consejo de Género y la Mesa de Combate a la Trata de Personas. Muchas de las cosas que se enumeran y se detallan como responsabilidades que tendría el instituto en el marco de este proyecto de ley, ya se vienen haciendo. De modo que no sería algo totalmente novedoso ni ajeno a lo que el Instituto Nacional de las Mujeres viene realizando.

Como recién planteaba Fanny Samuniski por la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, en el marco del consejo nosotros elaboramos este nuevo plan de acción 2016-2019 en el formato de trabajo que se presenta acá y que dice que, en el marco del Consejo Nacional Consultivo, Inmujeres debe elaborar el nuevo Plan Nacional de Lucha contra la Violencia basada en Género en el marco de trabajo interinstitucional. Esto quiere decir que tiene un rol de liderazgo, de articular, de coordinar, de facilitar, pero no significa que deba hacerlo el instituto. Lo que plantea el proyecto de ley es lo mismo que hicimos con el plan anterior.

Lo que quiero señalar es que todo lo que plantea este nuevo articulado, de alguna manera Inmujeres ya lo viene haciendo, pero ahora quedaría dispuesto por ley, pues la anterior, la n.º 17214, no lo establecía en estos términos. Esta discusión se dio en el marco del Consejo Nacional Consultivo y todas las instituciones que son parte de él acordaron en ese momento que Inmujeres podía seguir asumiendo este rol de la presidencia de dicho consejo.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Estamos llegando a la hora marcada para la finalización de la reunión.

Queremos agradecerles los aportes y les adelantamos que vamos a repasar las versiones taquigráficas. Si de aquí a la aprobación del proyecto de ley necesitamos hacer algunas consultas, seguramente volveremos a convocarlas.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 17:23).